

Appel à projets de « contrats à impact social » :
Nouvelles solutions de financement pour des actions innovantes de prévention

A l'occasion du Conseil des ministres du 6 avril 2016, Emmanuel Macron, ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, et Martine Pinville, secrétaire d'État chargée du Commerce, de l'Artisanat, de la Consommation et de l'Économie sociale et solidaire, ont présenté une communication relative aux contrats à impact social, conçus comme un nouveau dispositif de financement pour l'économie sociale et solidaire.

L'intégration des contrats à impact social dans l'environnement juridique français est réalisée actuellement sous la forme d'un appel à projets de « contrats à impact social », ouvert du 16 mars 2016 au 30 janvier 2017. Rédigé sous la forme d'un cahier des charges, cet appel à projets propose aux acteurs sociaux ainsi qu'aux investisseurs privés, un cadre juridique leur permettant de conclure un contrat à impact social.

1) Présentation des « contrats à impact social »

1.1. Définition. « *Les contrats à impact social permettent de mener des programmes innovants, de prévention sociale, pour apporter des réponses nouvelles à des défis tels que l'exclusion, les addictions ou bien encore la dépendance. Grâce à ce mécanisme, un acteur social, une association par exemple, pourra faire financer un programme de prévention par un investisseur privé, qui sera lui-même remboursé par la puissance publique uniquement en cas de succès* » (M. Pinville, secrétaire d'État chargée du Commerce, de l'Artisanat, de la Consommation et de l'Économie sociale et solidaire).

Inspirés des « *social impact bonds* » mis en place en 2010 au Royaume-Uni, les contrats à impact social sont présentés comme des « *mécanismes financiers axés sur la prévention innovante des risques sociaux* ». Il s'agirait par ailleurs d'un « *mode de financement complémentaire* » des financements traditionnels des activités d'utilité sociale.

Ce nouveau véhicule financier repose essentiellement sur le système du **paiement au résultat**. Ainsi, en cas de succès total ou partiel du programme de prévention, le payeur au résultat (l'État ou une autre personne) va rembourser tout ou partie des sommes apportées par les investisseurs privés et va rémunérer le risque qu'ils ont pris, en dehors de tout marché concurrentiel ou dans des conditions qui n'altèrent pas les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. En revanche, en cas d'échec du programme, le ou les investisseurs privés supportent les risques de leurs investissements.

1. 2. Avantages ? Selon ses promoteurs, le contrat à impact social bénéficierait à toutes ses parties :

- la collectivité réaliserait une économie résidant principalement dans le non-versement d'une allocation ;
- les investisseurs espéreraient un gain significatif à horizon relativement rapide (3 à 5 ans) ;
- les acteurs sociaux (associations, entreprises solidaires) disposeraient d'une capacité à financer des programmes d'innovation sociale et d'une absence de risque financier pour leur budget.

1. 3. Risques ? Certaines associations, dont le Collectif des associations citoyennes, dénoncent quant à elles plusieurs risques :

- un risque de financiarisation de l'action associative : l'objectif d'un investisseur étant *a priori* le rendement de son investissement, les apporteurs de fonds détermineraient les actions à financer, les indicateurs de performance et les objectifs chiffrés à atteindre ;
- un risque de dépendance des opérateurs : à l'image des covenants bancaires (*grosso modo*, des clauses de gestion et d'objectifs insérées dans les contrats de prêt bancaire), les opérateurs choisis pour un contrat à impact social seraient soumis aux règles de gestion imposées par les investisseurs ou leur intermédiaire (par exemple, un établissement de crédit) ;

- un risque pour les finances publiques : les associations mettent en avant l'analogie des contrats à impact social avec les partenariats public-privé, lesquels sont qualifiés, selon le rapport d'information du Sénat du 16 juillet 2014, de « *bombes à retardement pour les finances publiques* ». Elles indiquent également que, même en cas d'échec du programme, celui-ci serait *in fine* repris par les pouvoirs publics et supporté par les contribuables ;

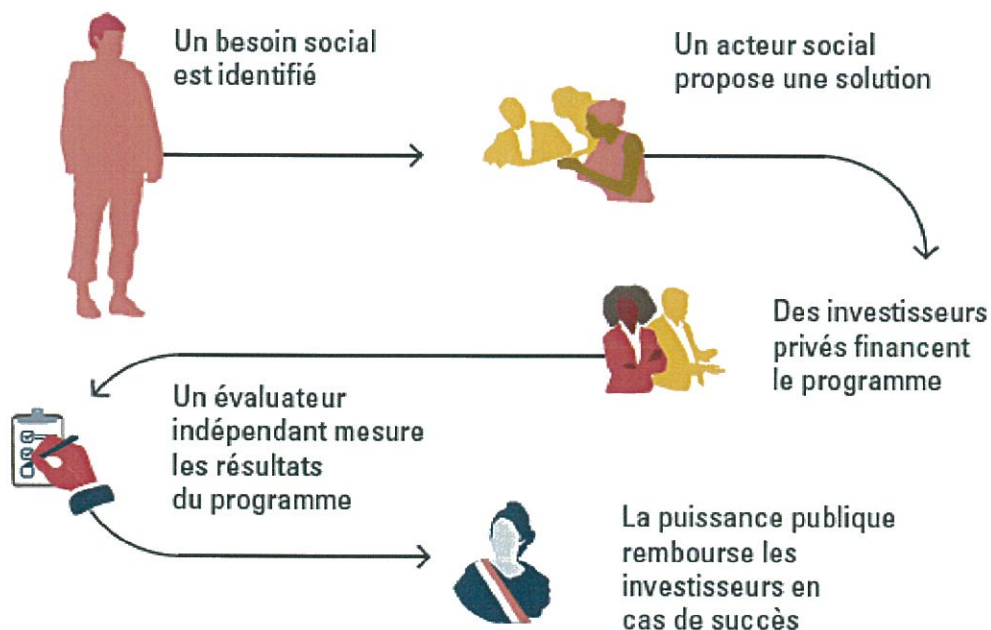
- un risque d'éviction des petits opérateurs (principalement, des associations) : par la mise en concurrence des projets, les investisseurs ne choisiraient que les structures importantes qui auraient la capacité de faire fonctionner leurs projets. Les structures agissant sur un périmètre davantage local seraient exclues de ce mécanisme financier.

Exemple de projet. Plusieurs exemples de projets de contrat à impact social sont à l'étude, notamment le projet de l'association La Sauvegarde du Nord.

Cette association souhaite mettre en œuvre un programme qui vise à intensifier l'accompagnement des mineurs en difficultés familiales et sociales par le biais des services d'Action Éducative en Milieu ouvert (AEMO) pour réduire le taux de placement moyen des enfants dans le département du Nord d'un point en 3 ans (passant de 6,42 % à 5,42 ou 5,95 %). Les investisseurs privés pourraient bénéficier d'un taux de retour sur investissements compris entre 0 et 6 % en fonction de la réussite du programme. Quant au conseil départemental du département du Nord, il ne contribuerait qu'*a posteriori* au financement du projet, en fonction des économies qu'il aura effectivement généré.

Schéma du contrat à impact social (Source : Ministère de l'Économie / contrats à impact social.fr) :

COMMENT ÇA MARCHE ?



2) Conditions essentielles du contrat à impact social

En employant le terme de « *contrat* », le gouvernement tend à reprendre l'idée selon laquelle les parties au « *contrat à impact social* » sont tenues par les clauses insérées dans ce dernier. **Sans préjudice des autres conditions du cahier des charges (cf. infra)**, certaines conditions doivent être nécessairement réunies pour qu'un projet soit retenu par le comité de sélection des candidatures, et l'appel à projets indique d'ailleurs que ces éléments feront l'objet de la part dudit comité d'une « *attention particulière* » :

- **un programme innovant d'actions sociales** : le contrat doit *a priori* permettre de financer un programme innovant d'actions sociales. L'innovation sociale doit s'entendre par référence à l'article 15 de la loi du 31 juillet 2014, relative à l'économie sociale et solidaire : le projet doit répondre à des besoins sociaux non ou mal satisfaits dont l'opérateur a des difficultés à assurer le financement à des conditions normales du marché. Le comité de sélection veillera sur ce point au « *caractère innovant du projet, et notamment au fait qu'il ne mette pas en péril les activités d'organismes d'intérêt général, publics ou privés, qui ont déjà démontré leur efficacité dans le domaine de la prévention* » et au « *caractère social du programme d'actions* ».

Le programme d'actions est géré par un opérateur ou un consortium d'opérateurs (par exemple, une association ou une entreprise solidaire) ;

- **l'évaluation des effets et du succès du programme** : le programme d'actions doit fixer les objectifs de réduction des risques sociaux, dénommés objectifs de réussite. Le contrat doit ainsi prévoir les méthodes d'évaluation des effets et du succès du programme, lesquelles doivent être « *pertinentes* » et « *scientifiques* ». La mesure de l'impact social est déterminante en ce qu'elle conditionne le remboursement et la rémunération des investissements privés.

Ces méthodes d'évaluation doivent être envisagées au stade de l'élaboration du contrat : quels sont les objectifs que le programme doit atteindre ? Quels indicateurs permettront de les vérifier ? Comment les construire ? Elles doivent également l'être au stade de son dénouement : les objectifs initialement fixés ont-ils été atteints ? Dans l'affirmative, quels sont les montants de flux financiers à reverser ? Par ailleurs, une définition précise des différents scénarios doit être envisagée, notamment dans l'hypothèse d'atteinte ou de dépassement des objectifs.

Les résultats du programme devront être vérifiés par un évaluateur indépendant. L'évaluateur indépendant est proposé par le candidat et validé par le payeur au résultat. Sa rémunération est prise en charge par les investisseurs dans le cadre du contrat ;

- **les investissements et le paiement au résultat** : les modalités du paiement au résultat en cas de réussite totale ou partielle du programme doivent être insérées dans le projet. Les investisseurs peuvent ainsi percevoir un paiement en fonction de l'atteinte des objectifs représentant tout ou partie des sommes apportées et la rémunération du risque qu'ils ont porté.

Le payeur au résultat peut être l'État ou toute autre personne. Si l'État est le payeur, il peut apporter un soutien financier à l'opérateur chargé du programme innovant d'actions sociales. Dans les autres cas (si le payeur est une collectivité locale, une fondation...), il peut labelliser les projets, étant précisé que l'engagement du payeur au résultat peut dans certaines situations être subordonné à la labellisation du contrat à impact social par l'État.

Le risque des investisseurs peut être garanti par un organisme selon les modalités prévues au projet. Cet organisme doit disposer d'un patrimoine suffisant.

Autres éléments. Le comité de sélection sera également attentif aux points du projet suivants :

- « *la capacité du contrat à impact social à compléter les financements existants, sans porter atteinte au marché concurrentiel ou dans des conditions qui n'altèrent pas les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun* » ;

- « *la capacité du programme à se pérenniser* ».

3) Cahier des charges de l'appel à projets

Le formulaire de candidature doit être rédigé par les candidats en respectant le cahier des charges prévu par l'appel à projets. Ce cahier des charges reprend évidemment les conditions évoquées précédemment.

Demande de communication de données ? Si les projets de candidats ne sont pas totalement finalisés, le gouvernement a prévu la possibilité pour ces derniers de demander l'accès à des données statistiques qu'il détient (par exemple, pour déterminer des objectifs de réussite ou des critères d'évaluation).

Les demandes de communication de données sont justifiées par le programme de prévention proposé, les critères d'évaluation et de réussite du projet. Les critères d'évaluation et de réussite devront être très précis. La demande précise la ou les personnes responsables du projet, une description du projet, le besoin de données correspondant et les éléments justifiant ce besoin.

A la demande sont joints le curriculum vitae des personnes responsables du projet, un engagement individuel de ne pas utiliser les données à d'autres fins que la construction du projet et de les détruire à l'issue du projet.

Les demandes sont adressées à un guichet unique par voie électronique à l'adresse : contrat.impactsocial@finances.gouv.fr

Le silence de l'administration ne vaut pas acceptation.

Cahier des charges (Source : Ministère de l'Économie / contrats à impact social.fr) :

<p>« 1. Titre du projet (le cas échéant explicité)</p> <p>2. Présentation de l'action ou du programme innovant d'actions destinées à prévenir des risques sociaux</p> <ul style="list-style-type: none"> - Présentation de l'action ou du programme d'actions (principe, public cible, résultats attendus) ; - Mettre en exergue son caractère non marchand, conformément aux critères européens, et les difficultés de financement aux conditions normales du marché ; - Décrire l'innovation d'un point de vue technique, technologique, humain ou social de l'action ou du programme d'actions ; - Montrer en quoi les actions proposées permettent d'améliorer la qualité et l'efficacité des services déjà rendus aux usagers par un processus innovant ou de répondre à des besoins non satisfaits pour prévenir les risques sociaux ; - Le cas échéant, préciser les entreprises en concurrence sur le même type de prestations. <p>3. Présentation générale du projet de contrats à impact social</p> <ul style="list-style-type: none"> - Description des moyens et des objectifs du projet ; - Description des bénéficiaires. Description des échelles du projet selon les thématiques considérées : îlot, quartier, métropole, département, région... ; - Schéma d'intervention des parties prenantes ; - Maquette financière pluriannuelle des principales actions envisagées. Plan de financement sur la durée du projet ; - Calendrier du projet, mettant en exergue les étapes d'évaluation et la durée du contrat. <p>4. Présentation des grandes étapes de la construction du projet</p> <ul style="list-style-type: none"> - Faire une présentation historique des grandes étapes du projet ; - Mettre en évidence les grandes étapes qui ont été à l'initiative des porteurs du programme d'actions. <p>5. Évaluation du coût global du projet</p> <ul style="list-style-type: none"> - Présentation du budget et des coûts fixes du projet (qui peut intégrer l'évaluation des activités bénévoles,
--

des avantages en nature et des prestations pro bono) ;

6. Présentation des méthodes d'évaluation des effets et de la réussite du programme

- Description des principes méthodologiques de suivi de projet et d'évaluation d'impact du programme. Justification de la méthode retenue et des critères ;
- Description de l'échantillon test et de l'échantillon témoin. Le cas échéant, description de la méthode historique retenue ;
- Description des principes méthodologiques de suivi de capitalisation des expériences issues de la pratique des actions de prévention ;
- Évaluation du succès du programme. Principe méthodologique, critères d'évaluation. Justification de la méthode retenue et des critères ;
- Le cas échéant, référence aux méthodes scientifiques reconnues.

7. Présentation de l'opérateur ou du consortium d'opérateurs portant le programme innovant d'actions destinées à prévenir des risques sociaux

- Produire pour chacun une courte présentation, un résumé de son expérience et les informations de la personne à contacter (coordonnées électroniques et téléphoniques) ;
- Le cas échéant, présentation des intermédiaires.

8. Présentation de l'expert évaluateur

- Produire pour chacun une courte présentation, un résumé de son expérience et les informations de la personne à contacter (coordonnées électroniques et téléphoniques) ;
- Présentation des conditions de rémunération de l'expert évaluateur avec le consortium d'opérateurs.

9. Le cas échéant, présentation des investisseurs

- Produire pour chacun une courte présentation, un résumé de son expérience et les informations de la personne à contacter (coordonnées électroniques et téléphoniques) ;
- Le cas échéant, présentation des intermédiaires.

10. Le cas échéant, présentation du payeur au résultat

- Produire une courte présentation de son intérêt pour le projet et les informations de la personne à contacter (coordonnées électroniques et téléphoniques) ;
- Pour les personnes publiques, courte présentation justifiant l'absence de contrepartie directe avec le programme d'actions.

11. Le cas échéant, présentation du garant

- Produire une courte présentation de son intérêt pour le projet et les informations de la personne à contacter (coordonnées électroniques et téléphoniques) ;
- Pour les personnes publiques, courte présentation justifiant l'absence de contrepartie directe avec le programme d'actions. »

4) Candidature à l'appel de projets

Dossier de candidature. La sélection des projets se fait sur la base d'un dossier de candidature qui **ne peut pas dépasser un maximum de 50 pages**. Ce dossier comprend :

- le formulaire de candidature : le formulaire reprend l'ensemble des éléments du cahier des charges (*cf. supra*) ;
- le cas échéant, une lettre d'intention du ou des investisseur(s) à financer le programme proposé, avec la validation du montage financier par un avis juridique d'un cabinet d'avocats ;
- le cas échéant, une lettre d'intention du ou des payeur(s) au résultat de financer le programme en cas de succès.

Recherche de partenaires ? Les candidats peuvent présenter leur projet **sans avoir identifié les investisseurs, le payeur au résultat ou l'expert évaluateur**. Dans ces hypothèses, les candidats peuvent rechercher des partenaires afin de répondre à l'appel de projets en signalant leur nom, contact et l'objet de leur recherche à l'adresse suivante : contrat.impactsocial@finances.gouv.fr ; ces informations seront tenues à disposition des candidats ayant manifesté leur intérêt.

Date et forme du dossier. Un exemplaire du dossier de candidature **sous forme électronique** doit être envoyé au plus tard le **30 janvier 2017** 23h59 (heure de Paris) à l'adresse suivante : contrat.impactsocial@finances.gouv.fr ; les dossiers incomplets ou rejetés passés cette date ne sont plus recevables.

Les fichiers compatibles avec Microsoft Word (.doc ou .docx) Adobe Acrobat Reader (.pdf) et Microsoft Excel (.xls ou .xlsx) ou Open office (.odt ou .ods) sont acceptés. La version électronique fait foi.

L'objet du message est formulé selon le principe suivant : CONFIDENTIEL – AAP contrats à impact social – Candidature [Nom du projet]

Les dossiers complets font l'objet d'une réponse accusant sa bonne réception. Le silence de l'administration ne vaut pas acceptation.

Sélection des projets. Chaque dossier sera étudié par un comité réunissant des représentants du secrétariat d'État à l'Économie sociale et solidaire et du ministère concerné par le projet déposé. Le comité sera accompagné d'experts à même de contribuer à l'évaluation du dispositif.

Cinq vagues de sélection des projets sont prévues : 30 juin 2016, 30 septembre 2016, 30 novembre 2016, 30 janvier 2017 et 30 mars 2017. Un projet non retenu pourra être présenté aux comités de sélection suivants.

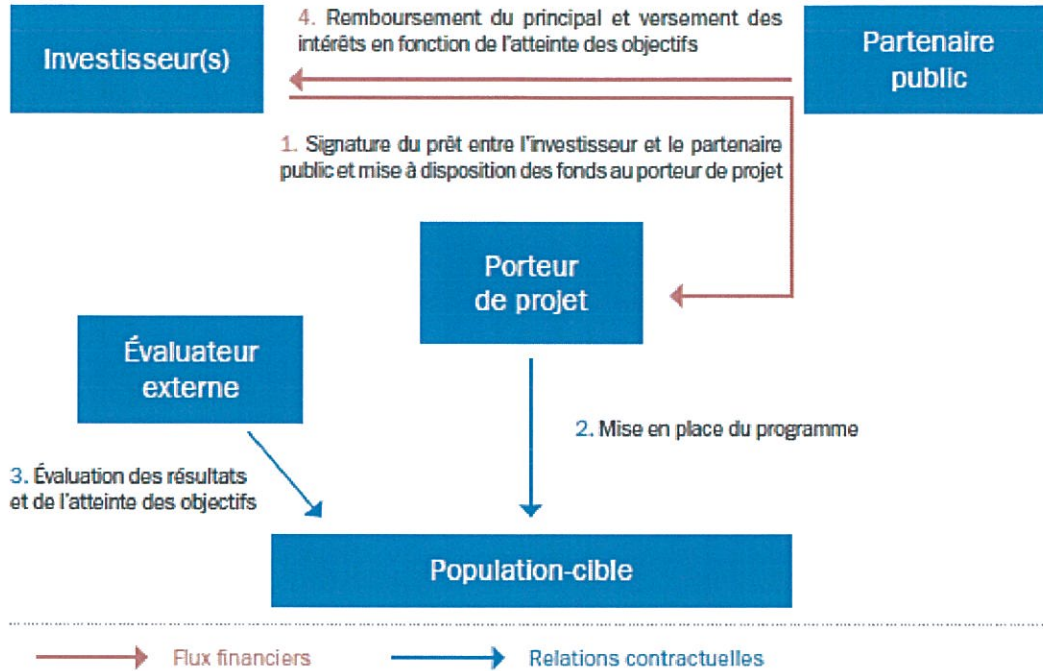
L'engagement de l'État pour le programme d'actions proposé se matérialise par la signature d'une convention avec le ou les Ministère(s) chargé(s) de la politique publique concernée. Si l'État est le payeur au résultat, il peut proposer un soutien financier.

Lorsqu'une autre personne morale est payeur au résultat, l'État peut labelliser les projets retenus par le comité de sélection. La labellisation peut être obtenue sans l'identification des investisseurs et du payeur au résultat.

Annexe : Montages contractuels envisageables (Source : Institut de l'entreprise, Social impact Bonds, un nouvel outil pour le financement de l'innovation sociale, novembre 2015)

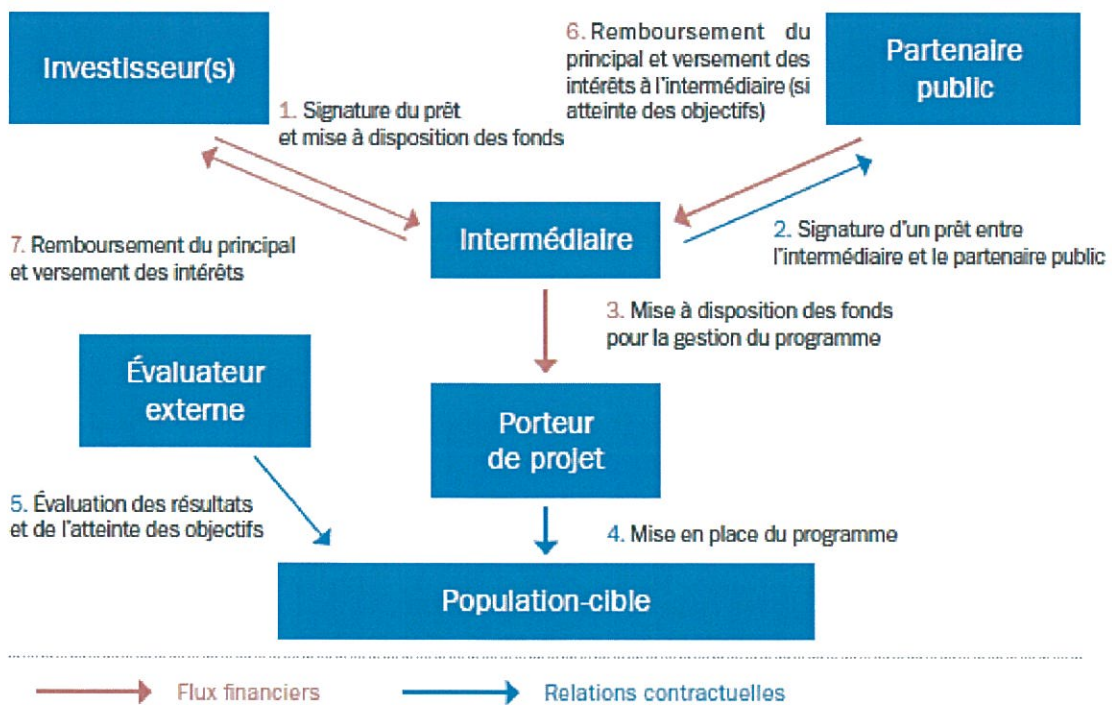
1) Social impact bonds par voie d'emprunt (sans intermédiaire) :

SIB PAR VOIE D'EMPRUNT (SANS INTERMÉDIAIRE)

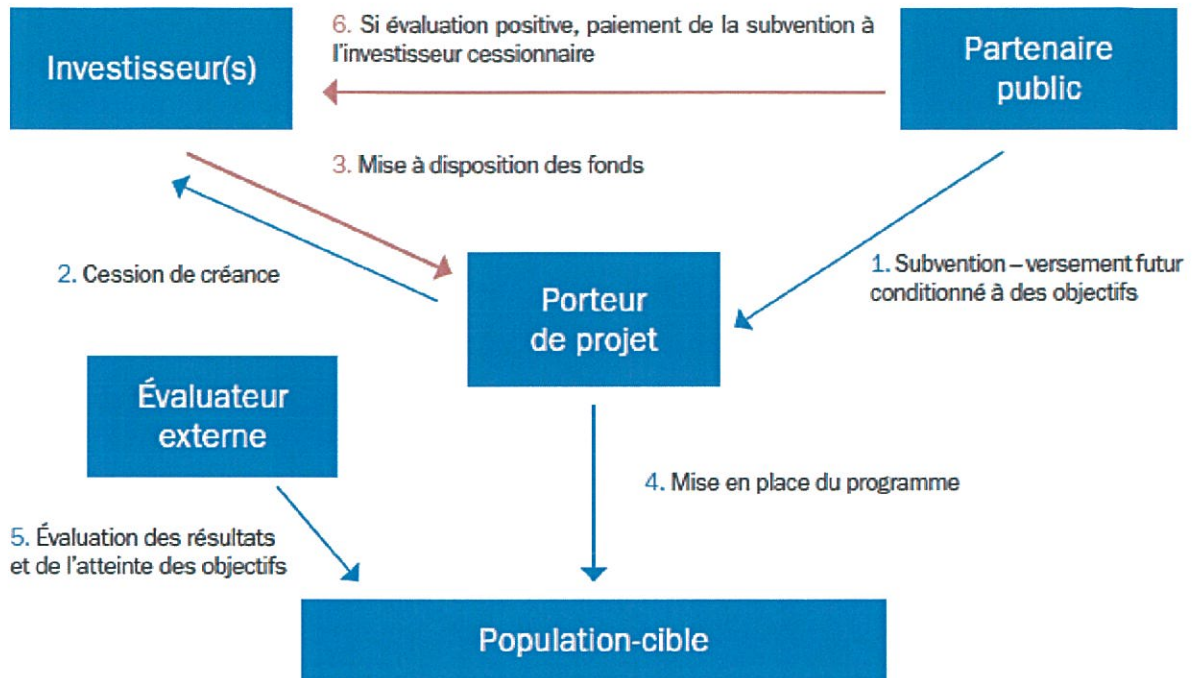


2) Social impact bonds par voie d'emprunt (avec intermédiaire) :

SIB PAR VOIE D'EMPRUNT (AVEC INTERMÉDIAIRE)



SIB PAR VOIE DE CESSION DE CRÉANCE

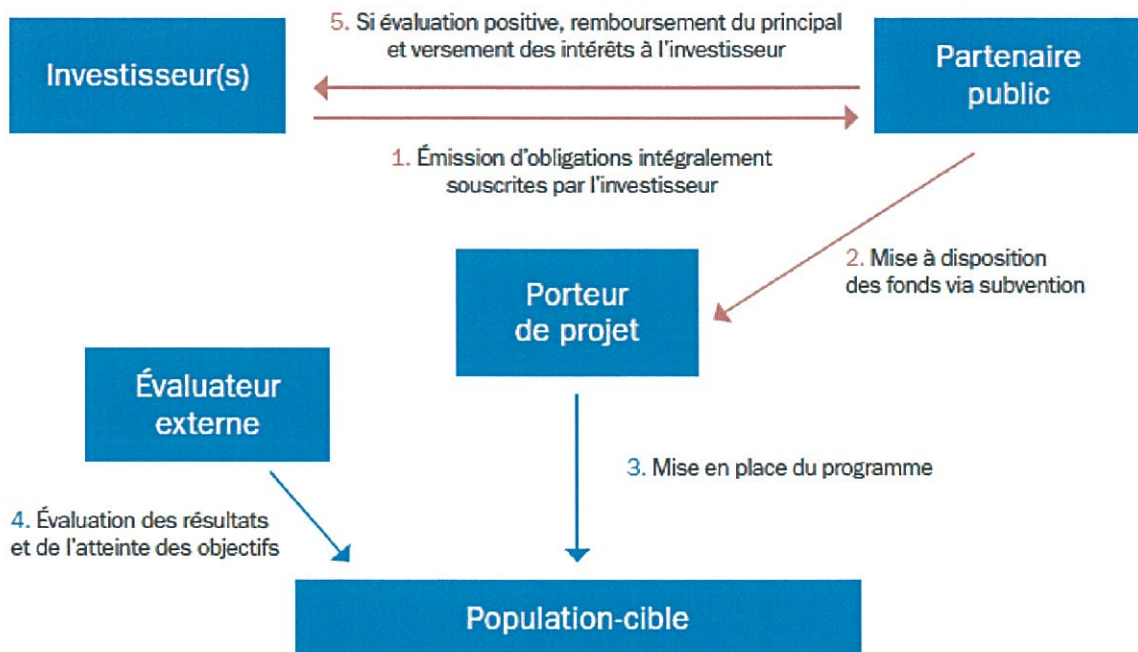


→ Flux financiers → Relations contractuelles

3) Social impact bonds par voie de cession de créance :

4) Social impact bonds par voie d'émission obligataire :

SIB PAR VOIE D'ÉMISSION OBLIGATAIRE :



→ Flux financiers → Relations contractuelles